

Должны ли органы регулирования финансового сектора быть независимыми?

Марк Квинтин
Майкл У. Тейлор



Должны ли органы регулирования финансового сектора быть независимыми?

Марк Квинтин
Майкл У. Тейлор



©2004 Международный Валютный Фонд

Редактор серии
Асимина Каминис
Управление внешних связей МВФ

Дизайн и оформление обложки
Массуд Этемади, Хулио Р. Прего и
Отдел мультимедийных услуг МВФ

Издание на русском языке подготовлено Службой переводов МВФ
Перевод: Марина Мартон
Редактор: Светлана Девятова
Компьютерная верстка: Светлана Девятова

ISBN 1-58906-314-7
ISSN 1020-8402
Опубликовано в январе 2004 года

Издания МВФ можно заказать по адресу:
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.
Тел.: (202) 623-7430 Факс: (202) 623-7201
Электронная почта: publications@imf.org
Интернет: <http://www.imf.org>

Предисловие

Настоящая брошюра из серии «Вопросы экономики» основана на материалах рабочего документа МВФ WP/02/46 *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability* («Независимость регулирования и надзора и финансовая стабильность»), март 2002 года. Текст брошюры подготовила Бренда Ситтъя. Ссылки на рассматриваемые в данной публикации исследования приводятся в исходном документе, который можно приобрести в Службе публикаций МВФ (по цене 15 долларов США) или загрузить с сайта МВФ в Интернете: www.imf.org.

Должны ли органы регулирования финансового сектора быть независимыми?

Почти во всех без исключения важнейших финансовых кризисах последнего десятилетия — в Восточной Азии, России, Турции, Латинской Америке — политическое вмешательство в регулирование финансового сектора лишь усугубляло ситуацию. Политическое давление не только ослабляло финансовое регулирование в целом, но и затрудняло принятие органами регулирования и надзора мер, обеспечивающих соблюдение нормативов в отношении банков, столкнувшихся с трудностями. Это мешало работе финансового сектора в преддверии кризиса, задерживало признание глубины кризиса, замедляло необходимое вмешательство и привело к увеличению затрат налогоплательщиков на урегулирование кризиса.

Как лица, занимающиеся разработкой и проведением экономической политики, так и ее аналитики все чаще признают необходимость ограждения органов регулирования финансового сектора от политического давления в целях повышения качества регулирования и надзора, с тем чтобы в конечном итоге предотвращать финансовые кризисы. Удивляет при этом немногочисленность анализов, систематически рассматривавших причины, по которым была бы желательна независимость агентства финансового регулирования, а также возможные оптимальные методы ее достижения.

В настоящей брошюре изучаются причины, по которым органам регулирования финансового сектора и надзора необходима значительная степень независимости, — не только от правительства, но и от отрасли финансовых услуг, — для выполнения возложенных на них обязанностей по достижению и поддержанию стабильности финансового сектора. В ней также рассматривается необходимость подотчетности органов регулирования в процессе использования (нередко) широких полномочий, предоставленных им правительством.



Логическое обоснование регулирования

Органы регулирования и надзора всех стран мира несут ответственность за обеспечение здоровья банков и других финансовых учреждений, а также сохранение стабильности финансовой системы. Правительства занимаются регулированием деятельности финансовых учреждений по двум основным причинам. Во-первых, это защита потребителей. Это, по существу, та же причина, по которой они осуществляют регулирование в сфере коммунальных услуг и телекоммуникаций: для создания системы правил, служащих для предотвращения диспропорций и сбоев в работе рынка, действующего исключительно на основе собственных механизмов. Во-вторых, перед регулированием в финансовом секторе стоит дополнительная задача сохранения финансовой стабильности — явного общественного товара, служащего обоснованием более сложных рамок регулирования и надзора.

Надзор в финансовом секторе, в частности, отличается большей строгостью и интенсивностью, чем надзор в других регулируемых секторах. Органы банковского надзора занимаются не только документарным анализом показателей деятельности банков, но и проводят развернутые проверки на местах, активизируют свой мониторинг и могут вмешаться в случае невыполнения банками минимальных требований, призванных обеспечить их финансовую прочность. Органы надзора могут даже в экстремальных случаях лишить прав собственности владельцев обанкротившихся или стоящих на грани банкротства финансовых учреждений.

Банковское регулирование возникло в результате стремления центральных банков к обеспечению финансовой стабильности. Во многих странах центральный банк отвечает за регулирование банков, тогда как в других этим занимается отдельное агентство. В небанковском финансовом секторе, например на рынках ценных бумаг и в сферах страхования и пенсионного обеспечения, регулирование обычно осуществляется либо одним из министерств центрального правительства, либо специализированным агентством, подотчетным одному из министерств. На необходимость в независимых регулирующих агентствах, однако, в публичных дебатах не обращали

особого внимания. В последние годы положение стало меняться по двум важным причинам.

Отсутствие независимости усугубляет финансовые кризисы

Во многих из последних мировых финансовых кризисов лица, занимающиеся разработкой и проведением экономической политики в затронутых кризисом странах, пытались вмешиваться в работу органов регулирования — нередко с катастрофическими последствиями. Теперь все чаще признают, что политическое вмешательство, как правило, вызывает или обостряет финансовую нестабильность.

В своем рассказе о венесуэльском банковском кризисе 1994 года бывший президент центрального банка Руфь де Кривой ссылалась на неэффективное регулирование, слабый надзор и политическое вмешательство как факторы, ослабившие банки в период накануне кризиса. В своей книге «Коллапс», опубликованной в 2000 году, де Кривой подчеркнула, что законодатели должны «укрепить банковский надзор, предоставить ему независимость и политическую поддержку в достаточном объеме для выполнения его обязанностей».

В Восточной Азии в 1997–1998 годах политическое вмешательство в процесс регулирования и надзора задержало признание серьезности кризиса, принятие мер и, в конечном итоге, усугубило кризис. В Корее, например, отсутствие независимости препятствовало надзору. Хотя коммерческие банки страны подчинялись центральному банку (Банку Кореи) и Бюро банковского надзора, деятельность специализированных банков Кореи и небанковских финансовых учреждений регулировалась министерством финансов и экономики. Слабый надзор со стороны министерства поощрял чрезмерное принятие риска небанковскими учреждениями, что способствовало кризису 1997 года. Корея впоследствии провела реформу своей системы надзора, с тем чтобы расширить ее автономию и устраниТЬ пробелы в регулировании и надзоре.

В Индонезии недостатки банковского сектора вытекали из плохого соблюдения нормативов и нежелания надзорных органов принимать меры против имевших политические связи банков, особенно связанных с семьей Сухарто. Когда разразился кризис, процедуры предоставления центральным банком поддержки на цели ликвидности проблемным банкам были отменены, как утверждают, по прямому-

му указанию президента. Даже после падения Сухарто политическое вмешательство в работу по реструктуризации банков не прекратилось. Комитет по действиям в финансовом секторе Индонезии, который состоял из нескольких руководителей экономических министерств и председателем которого являлся министр, ответственный за координацию, активно вмешивался в работу Агентства по реструктуризации банков Индонезии и подрывал доверие к работе агентства в области реструктуризации.

Отсутствие независимой функции финансового надзора в Министерстве финансов Японии ослабляло финансовый сектор Японии и способствовало тому, что проблемы банковского сектора приобрели затяжной характер. Хотя ощутимого прямого политического давления на министерство с требованием позволить слабым банкам продолжать свою работу не было, системе недоставало прозрачности, и создавалось ощущение наличия широких косвенных гарантий обеспечения правительством обязательств банковского сектора. Когда в конце 1990-х годов репутация министерства пострадала, правительство Японии учредило новое Агентство финансовых услуг для надзора за банковской деятельностью, страхованием и рынками ценных бумаг, что было отчасти продиктовано стремлением укрепить независимость надзора.

Пример независимости центрального банка

Фактором, также поддерживавшим интерес к независимому регулированию, являлся успех независимых центральных банков в борьбе с инфляцией. С конца 1980-х годов увеличивалось число стран, освободивших свои центральные банки от политического контроля, поскольку становилось все больше успешных примеров достижения независимыми центральными банками денежно-кредитной стабильности — иными словами, в регулировании инфляции. Независимость центрального банка считается необходимой для противодействия естественному предпочтению политиками экспансионистской экономической политики, сулящей краткосрочные преимущества на выборах с риском ухудшения инфляции в долгосрочной перспективе. Предоставление независимости центральным банкам освобождает их от политического давления и, таким образом, устраняет необходимость принятия решений, имеющих инфля-

ционные последствия, что может подрывать денежно-кредитную политику.

Стимулы для политических деятелей к спасению проблемных банков аналогичны тем, что ведут к бездействию перед лицом инфляции. Решение о закрытии стоящего на грани банкротства банка обычно не пользуется популярностью. Политические деятели, желающие избежать необходимости закрытия банка, могут постараться оказать давление на банковский надзор с целью спасения проблемного банка или его освобождения от нормативных требований, даже несмотря на риск обострения проблемы и увеличения долгосрочных затрат на ее урегулирование. Это сходство подкрепляет аргумент в пользу независимости регулирования и надзора в финансовом секторе. Независимость регулирования банковской деятельности так же важна для финансовой стабильности, как независимость центрального банка — для денежно-кредитной стабильности, и независимость одного агентства может опираться на независимость другого. Оба агентства также предоставляют общественный товар — финансовую стабильность — и этим отличаются от других агентств, занимающихся регулированием конкретных секторов.

Органы банковского надзора все же отличаются от центральных банков в одном важном аспекте. Когда органы банковского надзора отзывают лицензию стоящего на грани банкротства банка, они используют полномочия власти для принуждения частных граждан. При проведении центральными банками денежно-кредитной политики у них нет таких полномочий к принуждению. При этом уникальные полномочия органов финансового регулирования не должны использоваться в качестве аргумента против предоставления им независимости. Напротив, правительства должны полностью принять и учесть последствия таких полномочий — как путем внедрения надежных механизмов подотчетности для предотвращения злоупотреблений, так и признания необходимости приема на работу в банковский надзор высококвалифицированных специалистов, отличающихся исключительной честностью, и назначение им соответствующей заработной платы.



Потенциальные проблемы, связанные с независимостью агентства

Все более широкое признание этих факторов наряду с крепнущей тенденцией к созданию «интегрированных» агентств финансового надзора, занимающихся регулированием банков, рынков ценных бумаг и страховых компаний, которая вынуждает занимающихся разработкой и проведением экономической политики и законодателей переосмыслить институциональные механизмы, привлекло внимание к аргументам в пользу независимости агентства. Ширится консенсус в признании того, что регулирующие и надзорные агентства должны быть независимыми: не должны быть «встроены» в иерархию органов исполнительной власти и, соответственно, подвергаться политическому давлению. В теории независимые органы регулирования могут принимать решения о рыночных интервенциях и проводить их, будучи защищенными от политического вмешательства, а также совершенствовать прозрачность, стабильность и квалификацию регулирования и надзора. И действительно, растет число примеров того, что независимые органы регулирования повышают эффективность регулирования, способствуют более плавной и эффективной работе рынка и значительно лучше выполняют свои функции по сравнению с выполнением аналогичных функций государственными министерствами.

При этом независимые регулирующие агентства могут иметь собственные проблемы. Как указал в своей новаторской статье в 1971 году лауреат Нобелевской премии экономист Джордж Дж. Стиглер, агентства обычно выполняют пожелания наиболее организованных заинтересованных группировок. Когда органы регулирования свободны от политического контроля, возрастает риск «захвата регулирования» другими организациями, в частности, отраслью, деятельность которой они регулируют. «Захваченные» таким образом агентства начинают отождествлять интересы отрасли (или даже интересы отдельных фирм) с общественными. А захват отраслью может подорвать эффективность регулирования точно так же, как и политическое давление. Органы регулирования могут, например, составлять правила таким образом, чтобы минимизировать расходы отрасли, вместо того чтобы обеспечивать надлежащий баланс между этими расходами и общественным

благом. Они могут также применять правила непоследовательно и освобождать отдельные фирмы от выполнения нормативных требований.

В связи с вопросом о независимости агентства возникает другой важный вопрос, а именно — вопрос подотчетности. Независимое агентство может заниматься выполнением своей собственной программы вопреки желаниям политического большинства. Некоторые высказывающие такие опасения аналитики называют независимые регулирующие агентства «четвертой ветвью власти», подразумевая, что они не подчиняются трем традиционным ветвям, поддерживающим равновесие зрелых демократических систем посредством комплекса «сдержек и противовесов». Хотя данные опасения представляются утрированными, они тем не менее указывают на необходимость в надлежащих формах подотчетности для балансирования преимуществ и недостатков независимости агентства.

Чрезвычайно важно добиться и политической независимости, и независимости от регулируемой отрасли, и подотчетности. Однако политическая независимость остается главной целью с точки зрения финансовой стабильности ввиду сохраняющегося собственного интереса многих национальных правительств к банковской системе, и, следовательно, к банковскому регулированию и надзору, а также ввиду негативных примеров политического вмешательства в механизмы регулирования и надзора.



Четыре аспекта независимости

Принимая законы об учреждении регулирующих агентств, политические деятели устанавливают соответствующие цели регулирования и надзора и определяют их. Но после вступления законов в силу органы регулирования должны свободно решать, каким образом добиваться достижения этих целей, и должны нести ответственность, если оказываются не в состоянии их достигнуть. Существует четыре аспекта независимости: независимость в сфере регулирования, независимость в сфере надзора, институциональная независимость и бюджетная независимость.

Независимость в сфере регулирования в финансовом секторе означает, что органы регулирования пользуются широкой автономией, устанавливая, по меньшей мере, пруденциальные правила и нормативы, вытекающие из особого характера финансового посредничества. Эти правила и нормативы относятся к методам, которыми должны пользоваться финансовые учреждения для сохранения своей безопасности и стабильности, в том числе к минимальным коэффициентам достаточности собственного капитала, лимитам фактического риска и созданию резервов. Когда органы регулирования имеют возможность самостоятельно устанавливать эти правила, от них можно ожидать большей заинтересованности в обеспечении их соблюдения. Они также в состоянии быстрее и с большей гибкостью приводить эти правила в соответствие с меняющимися условиями на мировом рынке, не проходя через длительный и напряженный политический процесс.

В некоторых странах законы, определяющие деятельность финансовых учреждений и агентств финансового регулирования, настолько детальны, что не допускают независимого установления правил органами надзора. В других законах устанавливаются только общие рамки, что обеспечивает значительно большую самостоятельность органов регулирования. Невзирая на конкретные юридические традиции страны, независимые органы регулирования все же должны иметь большие возможности устанавливать и менять нормативы по своему усмотрению в общих рамках, заданных конституцией и законом о банковской деятельности.

Независимость в сфере надзора в финансовом секторе имеет решающее значение. Ее также трудно добиться и гарантировать. Органы надзора довольно тесно сотрудничают с финансовыми учреждениями, не ограничиваясь проверкой и мониторингом последних, а обеспечивая выполнение санкций и даже отзывая лицензии. Значительная часть их работы остается невидимой для общественности. Вмешательство в их работу политических деятелей или самой отрасли может быть почти незаметным и может принимать разные формы. Меры, направленные на защиту беспристрастности органов надзора, включают: предложение правовой защиты (например, отзыв законов, разрешающих в некоторых странах подавать иски против конкретных работников органов надзора за выполняемую ими работу) и создание

финансовых стимулов, позволяющих агентствам по надзору привлекать и удерживать квалифицированных сотрудников и препятствовать взяточничеству. Создание основанной на правилах системы санкций и интервенций также ограничивает диапазон дискреционных возможностей органов надзора, а значит и политического, и отраслевого вмешательства. Для защиты работников надзора от запугивания политическими деятелями или представителями отрасли во время длительного судебного процесса, закон о банковской деятельности должен также ограничивать время, отведенное на апелляции учреждениями, которым грозят санкции. Независимые надзорные органы, а не государственное ведомство или министр, должны получить безраздельные полномочия на выдачу и отзыв лицензий, поскольку они лучше всех разбираются в надлежащей структуре финансового сектора, а угроза отзыва лицензии является мощным инструментом надзора.

Институциональная независимость или статус агентства, стоящего в стороне от исполнительной и законодательной ветвей власти, состоит из трех важнейших элементов. Во-первых, старшие руководящие сотрудники должны иметь гарантию против необоснованного увольнения: четкие правила, в идеальном случае с привлечением двух государственных органов, должны предписывать их назначение и, особенно, освобождение от обязанностей. Во-вторых, структура управления агентства должна включать комиссии в составе нескольких экспертов. И, в-третьих, принятие решений должно быть открытым и прозрачным, насколько это допускает коммерческая тайна, позволяя и общественности, и отрасли изучать решения органов регулирования.

Бюджетная независимость обусловлена, в первую очередь, ролью исполнительной или законодательной ветвей власти в определении бюджета агентства и его использования. Органы надзора не должны подвергаться политическому давлению через бюджет. Старшие сотрудники должны пользоваться бюджетной свободой для укомплектования агентства по своему усмотрению и быстрого реагирования на возникающие у него потребности. Если источником финансирования должен быть государственный бюджет, представлять и обосновывать бюджет органа надзора должен сам этот орган в соответствии с объективными критериями, связанными с событиями на рынке. Некоторые агентства по надзору финансируются за счет взносов отрасли — такая практика сводит к минимуму политическое вмешательство, но создает риск уси-

лить зависимость от отрасли и вызвать ее вмешательство. Взносы отрасли при их использовании должны устанавливаться совместно агентством и правительством. Кроме того, финансирование на основе взносов может вызвать дефицит средств у агентства во время кризиса, поскольку именно тогда у отрасли, скорее всего, и возникнут трудности с уплатой взносов. Агентствам поэтому следует разрешить создавать резервные средства.



Должны ли органы регулирования финансового сектора пользоваться достигнутой независимостью центрального банка?

Пожалуй, проще всего обеспечить независимость органов банковского регулирования и надзора, сделав их подразделением независимого центрального банка. Поскольку концепция независимости центрального банка в настоящее время в принципе общепризнанна, органы регулирования и надзора финансового сектора могли бы «воспользоваться» автономией, которой уже достиг центральный банк.

Основной аргумент в пользу того, чтобы органы регулирования финансового сектора являлись подразделением центрального банка, заключается в том, что банки служат инструментами, посредством которых центральный банк проводит денежно-кредитную политику в рамках экономики в ее более широком понимании. Поэтому центральный банк, естественно, интересуется прочностью банков как предпосылкой эффективной денежно-кредитной политики. А поскольку центральный банк также выступает в качестве кредитора последней инстанции банков во время кризиса, он должен иметь доступ к информации о финансовой прочности любого банка, который может обратиться к нему за чрезвычайной помощью в поддержке его ликвидности.

С другой стороны, аргументы в пользу разделения органов регулирования финансового сектора и центрального банка не менее убедительны. Первый связан с потенциальным конфликтом интересов. Центральный банк, ведущий надзор за финансовым сектором, может

поддаться искушению проведения нестрогой денежно-кредитной политики, с тем чтобы защитить здоровье банков. Ему это, возможно, и удастся, но повысится инфляция в долгосрочной перспективе. Второй аргумент относится к риску для репутации. Если банк обанкротится, то вина за это может быть возложена не только на банковский надзор, но это также может подорвать доверие к самому центральному банку. Чтобы не допустить подобной цепной реакции подрыва своей репутации, центральный банк должен в достаточной степени дистанцироваться от функции надзора. Аналогичный аргумент справедлив с точки зрения органов надзора, репутация которых может пострадать, если действия центрального банка, направленные на стимулирование экономики, также продлевают жизнь банков, которые следуют, по их мнению, закрыть.

Доводы в пользу объединения регулирования финансового сектора и доводы против этого находятся в состоянии равновесия, и ни те ни другие не перевешивают с достаточной убедительностью. В случае развивающихся стран, однако, включая страны, находящиеся на стадии перехода от централизованного планирования к рынку, из нескольких соображений, по всей видимости, верх одерживают аргументы в пользу сочетания. В центральных банках многих из этих стран проведена реформа, предоставившая им прочные гарантии (в некоторых случаях конституцией) независимости. Нередко управляющий центрального банка имеет прочные гарантии против необоснованного увольнения, и банк располагает своими собственными источниками финансирования. Бюджетная автономия центрального банка и его престиж также обеспечивают ему преимущество в привлечении и удержании квалифицированного и опытного персонала. По этой причине большинство стран с переходной экономикой (за немногими исключениями) приняло эту модель.

Заключительное соображение состоит в том, что само по себе размещение органов регулирования финансового сектора и надзора в центральном банке не обеспечит их автоматической независимости. Необходимы отдельные механизмы не только для гарантии независимости центрального банка, но и для гарантии операционной автономии агентства по надзору и беспристрастности функции надзора в рамках центрального банка.

В последние годы дискуссии по вопросу объединения банковского надзора с центральным банком или за его пределами осложняются тем, что во многих развитых странах и странах с формирующимся рынком финансовый сектор начинает заниматься небанковской деятельностью, такой как операции с ценными бумагами и страхование. Если органы банковского регулирования и надзора размещаются в центральном банке, органы денежно-кредитного регулирования могли бы, в принципе, взять на себя и эти новые функции регулирования, обеспечивая их независимость и помогая наращивать потенциал регулирования, предоставляя службы информационных технологий, сбора данных и кадров центрального банка в распоряжение органов регулирования. Но такой подход чреват несколькими серьезными недостатками. Он поручает центральному банку ответственность за широкий диапазон видов финансовой деятельности, в которых от его сотрудников нельзя ожидать специальных экспертных знаний. Кроме того, распространение обязанностей центрального банка по регулированию на небанковские финансовые учреждения может быть истолковано как распространение гарантий предоставления его финансовой помощи на небанковские учреждения. И важнее всего то, что поручение центральному банку таких обширных обязанностей по регулированию может создать впечатление о его чрезвычайной мощи — и сделать его таким, поставив серьезные вопросы подотчетности.

При таких обстоятельствах альтернатива централизации всех функций регулирования и надзора в центральном банке заключается в создании интегрированного органа финансового регулирования как отдельного агентства, отвечающего за банковскую деятельность, ценные бумаги и страхование. Вместе с тем история таких субсекторных органов регулирования и надзора часто дает примеры самых различных степеней независимости. Поэтому при создании объединенного агентства власти должны постараться использовать возможность, предоставленную объединением, для обеспечения высочайшей степени независимости для всех составляющих, а не наименьшего общего знаменателя.



Сдержки и противовесы

От политической культуры страны может также зависеть и ее способность достичь независимости регулирования и надзора. Во многих западных странах независимость регулирования обеспечивается давними традициями политических институтов, таких как прозрачный политический процесс, система конституционной взаимозависимости и взаимоограничения законодательной, исполнительной и судебной власти, а также свободная пресса. Но многие другие страны мира все еще не имеют некоторых институтов, которые заложили бы прочную основу независимого регулирования.

Вновь целесообразно провести аналогию с центральным банком. Опыт показал, что не все правовые механизмы, предоставляющие независимость центральным банкам, в одинаковой степени эффективны. Например, независимость, предоставленная центральному банку в политической системе без четкого принципа сдержек и противовесов законодательной, исполнительной и судебной власти не-прочна, поскольку может быть отменена без значительных политических издержек. Только в политической системе, в которой есть хотя бы два «действующих лица», имеющих право вето и различные предпочтения, вероятно процветание независимости центрального банка.

Параллель с агентствами финансового регулирования весьма очевидна, хотя пока ее нелегко тщательно проверить ввиду немногочисленности независимых агентств. Однако проведенные до сих пор исследования показывают, что система сдержек и противовесов обычно позволяет органам надзора финансового сектора лучше оградить от вмешательства и способствует более эффективному и полному пруденциальному регулированию. Чем меньше сдержек и противовесов, тем сильнее искушение для правительства отменять или предвосхищать без каких-либо затрат для себя действия органов надзора по отношению к проблемным банкам, что позволяет им продолжать работать и влечет за собой риск более высоких затрат для общества в будущем. Слабо развитая система сдержек и противовесов также способствует ослаблению основных пруденциальных правил.

Во время финансового кризиса в политической системе со множественными сдержками и противовесами нет, почти по определению, групп, лишенных представительства, на которые можно было

бы «перекинуть» затраты. Таким образом, система сдержек и противовесов может помочь укрепить слабое регулирование и предотвратить кризис на раннем этапе с помощью вмешательства органов надзора. Правда, переговоры с разными заинтересованными сторонами могут замедлить первую реакцию на кризис, повышая, в конечном итоге, связанные с ним затраты. Но вероятность этого уменьшается, когда представлены все заинтересованные группы, поскольку большинство заинтересовано в безотлагательных действиях и, таким образом, ограничении этих затрат.

Несмотря на то что независимость органов регулирования и надзора наиболее эффективна в воспитании политической культуры, таким культурам необходимо время для того, чтобы пустить корни. Страны, в политических системах которых недостает сдержек и противовесов, должны поэтому исходить в своей приверженности независимости регулирования из необходимости соблюдать оптимальные международные стандарты и методы в сегодняшней глобальной системе. Если нормативы чрезмерно отклоняются от оптимальных международных стандартов, воплощенных, например, в Базельских основных принципах эффективного банковского надзора, а методы надзора считаются слабыми, отечественные и, что еще важнее, иностранные инвесторы могут отвернуться от страны, лишив ее возможности пользоваться преимуществами иностранных инвестиций в финансовом секторе.



Обеспечение подотчетности

Подотчетность независимых органов регулирования и надзора является залогом фактической независимости. Независимость никогда не бывает абсолютной, поскольку даже «равные и независимые партнеры» обязательно должны сотрудничать и координировать свои действия. Кроме того, политическая легитимность влечет за собой требование подотчетности независимых регулирующих агентств в использовании полномочий, делегированных им законодательными органами. Многие аналитики усматривают в этом вопросе дилемму:

если регулирующее агентство входит в государственный административный аппарат, оно не может быть независимым; если же оно независимо, в какой форме и перед кем оно должно отчитываться?

Эта точка зрения, однако, основывается на неверном понимании независимости агентства. Определенная надлежащим образом независимость предусматривает механизмы отчетности агентства за выполнение возложенных на него обязанностей при недопущении вмешательства в текущую деятельность агентств. Компромисса между независимостью и подотчетностью не существует; две концепции дополняют друг друга. Подотчетность необходима для фактической независимости. Чем выше степень независимости, тем важнее становятся механизмы подотчетности.

В странах с более давними традициями независимых агентств есть свидетельства того, что независимые органы регулирования обычно не ведут себя как безответственная «четвертая ветвь государственной власти». На деле поведение органов регулирования обычно следует своеобразной «модели диалога»: они делают все возможное для выяснения намерений, пожеланий и мнений политического руководства, а также предвосхищают его реакции на новые предложения о своей политике. Иными словами, независимые агентства регулирования все же подвергаются в определенной форме политическому контролю в виде своеобразной самоцензуры.

Подотчетность все же лучше обеспечивается в том случае, когда этот неформальный контроль дополнен более официальными механизмами. Внедрение надлежащих механизмов подотчетности можно сравнить с хождением по канату. Пристального внимания заслуживают по крайней мере семь отдельных критериев подлинной подотчетности. Пожалуй, важнее всего, чтобы у независимого агентства была *четкая правовая основа*. Его полномочия и функции должны быть изложены, желательно в законе, чтобы уменьшить вероятность диспутов между агентством по регулированию и другими государственными агентствами или судебной системой. Также должны быть *четко публично* изложены задачи агентства — например, поддержание стабильности финансовой системы и прочности отдельных банков, а также защита вкладчиков и других клиентов финансовых услуг. Четкое определение полномочий облегчает оценку их исполнения агентством. Публичное изложение задач защищает агентство от обвинений

политических деятелей и учреждений, надзор за которыми оно осуществляет, в невыполнении им возложенных на него полномочий.

Взаимоотношения агентства с *исполнительной, законодательной и судебной властью* должны быть четко определены. Вопросы, по которым оно обязано уведомлять министерство финансов, консультироваться с ним или запрашивать его разрешение, а также форма, в которой оно обязано это делать, должны быть указаны. Процедуры отчета агентства перед законодательным органом об использовании предоставленных ему полномочий должны быть четко установлены, и пользование этими полномочиями должно контролироваться судебной властью.

Несмотря на обязательное предоставление должностным лицам независимого агентства гарантии против необоснованного увольнения, подотчетность требует указать в законе, кто в конечном итоге несет ответственность за *назначение, переназначение и отстранение старших должностных лиц* и в каком установленном порядке. Агентство должно также отвечать за управление своим бюджетом, заранее во время процесса бюджетных ассигнований или впоследствии, в виде обзора своих счетов. Процесс *принятия решений должен быть прозрачным*, насколько это допускает необходимость сохранения деловой тайны регулируемых учреждений.

И наконец, для редких случаев, требующих отмены независимости агентства (например, во время финансовых кризисов), необходимо дать определение *механизмов отмены* и обстоятельств, в которых они могут быть задействованы.



Выводы

Неоднократно в течение прошедших десятилетий страновые и региональные финансовые кризисы углублялись и усугублялись в результате политического вмешательства в регулирование и надзор в финансовом секторе. Постепенно лица, занимающиеся разработкой и проведением экономической политики, и ее аналитики начинают признавать, что органы регулирования, которым поручено поддержание стабильности финансовой системы, наиболее эффективно

выполняют свои обязанности, когда они не зависят от политического влияния.

Доводы в пользу независимости регулирования в финансовом секторе могут быть построены по аналогии с доводами в отношении двух других областей, в которых вопрос независимости регулирования в целом уже решен: регулирование сектора коммунального обслуживания и телекоммуникаций и проведение денежно-кредитной политики центральным банком. Все больше данных свидетельствует о том, что независимые органы регулирования повышают эффективность регулирования и способствуют бесперебойной и эффективной работе рынка, а концепция независимости центрального банка приобрела почти универсальное признание за последние два десятка лет, поскольку независимые центральные банки показали, что успешно добиваются денежно-кредитной стабильности. Независимость регулирования и надзора в финансовом секторе дополняет независимость центрального банка в достижении двуединой задачи в денежно-кредитной и финансовой стабильности и ее поддержание.

Несмотря на то что независимые регулирующие агентства хорошо проявили себя на практике, их создание и сохранение их независимости и подотчетности связано с трудностями, которые нельзя оставлять без внимания. Агентство, независимое от политического контроля, может вместо него подвергнуться давлению со стороны отрасли, регулированием которой он занимается. Свобода от политического контроля может также привести к серьезным недостаткам в плане политической подотчетности. Для обеспечения независимости регулирования финансового сектора на деле требуется уделить внимание всем четырем аспектам независимости: независимости в сфере регулирования, надзора, институциональной и бюджетной независимости. Аргументы за и против обеспечения независимости путем размещения агентства в центральном банке требуют тщательного рассмотрения и принятия решения об оптимальном курсе. Также необходимо установить, в достаточной ли степени развиты политические институты страны, особенно ее системы сдержек и противовесов, для гарантии независимости агентства. И наконец, предлагаемые механизмы необходимо проверить на соответствие семи основным вышеизложенным критериям, с тем чтобы обеспечить надлежащее равновесие между фактической независимостью и политической подотчетностью.

Серия «Вопросы экономики»

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zuliu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşioğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.

-
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
 18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
 19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
 20. «Создание рабочих мест: причины успеха некоторых стран». Пьетро Гарибальди и Паоло Мауро, 2000 год.
 21. «Совершенствование управления и борьба с коррупцией в странах Балтии и СНГ: роль МВФ». Томас Вульф и Эмине Гурген, 2000 год.
 22. «Задача прогнозирования экономических кризисов». Эндрю Берг и Кэтрин Паттилло, 2000 год.
 23. «Содействие экономическому росту в странах Африки к югу от Сахары: изучение действенных методов». Анупам Басу, Эвенджелос А. Каламитсис и Данешвар Гура, 2000 год.
 24. «Полная долларизация: преимущества и недостатки». Эндрю Берг и Эдуардо Боренштейн, 2000 год.
 25. «Борьба с загрязнением окружающей среды: использование налогов и реализуемых квот». Джон Норрегаард и Валери Реппелен-Хилл, 2000 год.
 26. «Бедность сельского населения в развивающихся странах: выводы для государственной политики». Махмуд Хасан Хан, 2001 год.
 27. «Налоговая политика для развивающихся стран». Вито Танзи и Хауэлл Зи, 2001 год.
 28. «Моральный риск. Способствует ли финансирование МВФ неосмотрительности заемщиков и кредиторов?». Тимоти Лейн и Стивен Филлипс, 2002 год.
 29. «Пенсионная головоломка. Предварительные условия и возможные варианты политики при разработке систем пенсионного обеспечения». Николас Барр, 2002 год.

30. «*Скрываясь в тени. Рост подпольной экономики*». Фридрих Шнейдер при участии Доминика Энста, 2002 год.
31. «*Реструктуризация корпоративного сектора. Роль государства во времена кризиса*». Марк Р. Стоун, 2002 год.
32. «*Должны ли органы регулирования финансового сектора быть независимыми?*». Марк Квинтин и Майкл У. Тейлор, 2004.